

УДК [658.115.31:346](477)

Т.А.КОЛЯДА, канд.юрид. наук

Харківський національний університет міського господарства імені О.М.Бекетова

ДЕФІНІЦІЯ «ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНА ПОСЛУГА» ЯК ЕЛЕМЕНТ ПРАВОВОЇ ПАРАДИГМИ РОЗВИТКУ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА В УКРАЇНІ

Проаналізовано правову категорію «послуга». Розглянуто існуючі класифікації житлово-комунальних послуг. Запропоновано авторську класифікацію житлово-комунальних послуг. Вдосконалено дефініцію «житлово-комунальні послуги».

Проанализирована правовая категория «услуга». Рассмотрены существующие классификации жилищно-коммунальных услуг. Предложена авторская классификация жилищно-коммунальных услуг. Усовершенствована дефиниция «жилищно-коммунальные услуги».

The legal category of "service" is analyzed. The existing classification of municipal services is studied. The author's classification of municipal services is proposed. The definition of "municipal services" is improved.

Ключові слова: житлово-комунальна послуга, комунальна послуга, класифікації житлово-комунальних послуг, якість житлово-комунальних послуг, недолік житлово-комунальної послуги.

Розбудова правової та соціально орієнтованої держави в Україні ґрунтується на постулаті щодо необхідності ефективного вирішення широкого спектру проблем, пов'язаних із забезпеченням життєдіяльності територіальних громад та окремих громадян. Особлива увага в означеному контексті має приділятися створенню безпечного і комфортного життєвого середовища, перманентному підвищенню якості життя людей, що неможливо без належного інституційно-правового регулювання житлово-комунальної сфери.

Житлово-комунальне господарство є унікальним багатофункціональним комплексом, що охоплює низку взаємозалежних і водночас достатньо автономних підприємств та організацій. Виробнича структура житлово-комунального господарства інтегрує понад 30 видів діяльності, провідними з яких є житлове господарство, теплопостачання, холодне та гаряче водопостачання, водовідведення та очищення стічних вод. Маючи низку спільних з іншими галузями народного господарства рис, житлово-комунальне господарство має відчутну специфіку, оскільки воно безпосереднім чином пов'язано з відтворенням житлового фонду, що об'єктивно зумовлює інтенсивність економічних, соціальних, демографічних і політичних процесів. Основою розвитку житлово-комунального господарства є розширення населених пунктів і потреби населення в житлово-комунальних послугах.

Маючи соціально-економічну природу, проблеми житлово-комунального господарства торкаються повсякденного буття населення, постійно зберігають актуальність та потребують оперативного реагування. Натомість недосконалість системи соціального захисту населення у сфері житлово-комунального господарства, неякісне надання житлово-комунальних послуг, поєднане з низьким рівнем поінформованості суспільства і недосконалістю регулювання правовідносин споживачів і виробників/виконавців житлово-комунальних послуг зазвичай спричиняють негативний резонанс і зростання соціальної напруги.

У вітчизняних та зарубіжних дослідженнях чимало вчених приділяли увагу розумінню категорії «послуга», зокрема: Ю.П. Космін, А.Михайлов, В.Приходько, С.Ємельянчик, В.В.Резнікова [1-5] та ін.

Аналітики наголошують, що надання якісних житлово-комунальних послуг є одним з безсумнівних пріоритетів діяльності органів публічної адміністрації. Осмислюючи категорію «послуга», науковці донині не змогли запропонувати уніфіковане тлумачення її сутності. У лінгвістиці превалує загальне бачення послуги як корисної для іншої особи дії (вчинку) або надання допомоги іншій людині. Водночас А. Михайлов розглядає послугу крізь призму корисної трудової діяльності людини (групи людей), результати якої виявляються у корисному ефекті, що задовольняє будь-яку потребу суспільства [1]. Натомість Ю.П. Космін наполягає, що послугою є не пов'язана із створенням речі (її відновленням, ремонтом) певна діяльність, яка породжує наділене споживчою вартістю відповідне благо, що належить до об'єктів права [2]. В. Приходько формулює послугу як очікуваний результат дії (бездіяльності), що виявляється у корисному ефекті, тобто задоволенні потреби особи (договір про надання послуг укладається з метою досягнення означеного результату) [3]. У свою чергу С. Ємельянчик визначає послугу як дію (діяльність), спрямовану на задоволення потреб особи, що не пов'язана із втіленням у певному майновому результаті, що є невіддільним від власне діяльності та споживається безпосередньо у момент її здійснення [4]. В.В. Резнікова констатує, що в господарському обороті послуга має визначатися як діяльність, складовими елементами якої є юридично значимі дії суб'єкта господарювання (послугодавача), що не пов'язана зі створенням упредметненого результату як певного матеріального блага. Вона зазначає, що результатом послуги є певний корисний ефект як відповідне нематеріальне благо, що характеризується матеріальною непомітністю, має споживчу вартість і задовольняє потреби іншого суб'єкта господарювання (послугоотримувача) є невіддільним від свого джерела, характе-

ризується невичерпністю та неможливістю зберігання, якість якого не може бути наперед гарантованою і який споживається в момент здійснення такої діяльності [5].

У чинному вітчизняному законодавстві станом на теперішній час зберігається еkleктика в артикуляції дефініції «послуга». Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про захист прав споживачів» послуга визначена як діяльність виконавця з надання споживачеві певного визначеного договором матеріального чи нематеріального блага, що здійснюється за індивідуальним замовленням споживача для задоволення його особистих потреб [6]. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про стандарти, технічні регламенти, та процедури оцінки відповідності» послугою є результат економічної діяльності, яка не створює товар, але продається та купується під час торговельних операцій [7]. У Правилах надання послуг з технічного обслуговування і ремонту транспортних засобів, затверджених наказом Міністерства транспорту України від 11.11.2002 № 792, послуга тлумачиться як результат безпосередньої взаємодії між виконавцем та замовником і внутрішньої діяльності виконавця для задоволення потреб замовника [8].

У Законі України «Про житлово-комунальні послуги» виокремлено дві споріднені правові категорії, а саме:

1) житлово-комунальні послуги як результат господарської діяльності, спрямованої на забезпечення умов проживання та перебування осіб у жилих і нежилих приміщеннях, будинках і спорудах, комплексах будинків і споруд відповідно до нормативів, норм, стандартів, порядків і правил;

2) комунальні послуги як результат господарської діяльності, спрямованої на задоволення потреби фізичної чи юридичної особи у забезпеченні холодною та гарячою водою, водовідведенням, газу – та електропостачанням, опаленням, а також вивезення побутових відходів у порядку, встановленому законодавством [9].

У ст. 12-14 вищеназваного закону житлово-комунальні послуги класифіковано за функціональним призначенням і порядком затвердження цін/тарифів. Так, залежно від функціонального призначення житлово-комунальні послуги поділяються на:

- комунальні послуги (централізоване постачання холодної та гарячої води, водовідведення, газу- та електропостачання, централізоване опалення, а також вивезення побутових відходів тощо);

- послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій (прибирання внутрішньо будинкових приміщень та прибудинкової території, санітарно-технічне обслуговування, обслуговування внутрішньобудинкових мереж, утримання ліфтів, освітлення місць

загального користування, поточний ремонт, вивезення побутових відходів тощо);

- послуги з управління будинком, спорудою або групою будинків (балансоутримання, укладання договорів на виконання послуг, контроль виконання умов договору тощо);

- послуги з ремонту приміщень, будинків, споруд (заміна та підсилення елементів конструкцій та мереж, їх реконструкція, відновлення несучої спроможності несучих елементів конструкцій тощо).

Залежно від порядку затвердження цін/тарифів на житлово-комунальні послуги поділяються на 3 групи, а саме:

1) житлово-комунальні послуги, ціни/тарифи на які затверджують уповноважені центральні органи виконавчої влади, а у випадках, передбачених законом, - національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг та національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики. Так, відповідно до п. 8 постанови Кабінету Міністрів України від 25.12.1996 № 1546 «Повноваження центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін і тарифів на окремі види продукції, товарів і послуг» визначено, що тарифи на електроенергію та природний газ регулює Національна комісія регулювання електроенергетики [10];

2) житлово-комунальні послуги, ціни/тарифи на які затверджують органи місцевого самоврядування для надання на відповідній території (постачання теплової енергії, послуги централізованого водопостачання та водовідведення). Так, згідно зі ст. 20 Закону України «Про тепlopостачання» тарифи на виробництво, транспортування та постачання теплової енергії, крім тарифів на виробництво теплової енергії для суб'єктів господарювання, що здійснюють комбіноване виробництво теплової і електричної енергії та/або використовують нетрадиційні та поновлювані джерела енергії, затверджуються національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, та органами місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законодавством [11]. Ст. 13 Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» уповноважує органи місцевого самоврядування встановлювати тарифи на послуги централізованого водопостачання та водовідведення (крім тарифів на ці послуги, які встановлюються національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг) [12];

3) житлово-комунальні послуги, ціни/тарифи на які визначаються виключно за договором (домовленістю сторін). Зокрема, відповідно до

ч. 3 ст. 20 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» споживач зобов'язаний укласти договір на надання житлово-комунальних послуг, підготовлений виконавцем на основі типового договору [9].

Науковцями також обґрунтована можливість класифікації житлово-комунальних послуг за наявністю конкурентних засад. Визначальним є те, що житлово-комунальні послуги надаються як природними монополіями (водопостачання, водовідведення, тепло-, електро- та газопостачання), так й на конкурентних засадах (утримання житла і прибудинкових територій; обслуговування ліфтів; збір, вивезення та утилізація відходів тощо).

Законом передбачено істотні (обов'язкові) умови договору на надання житлово-комунальних послуг між виконавцем/виробником та споживачем. Типовий договір про надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.2005 № 630[13]. Типовий договір про надання послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 20.05.2009 № 529 [14].

Вищезазначене дає підстави констатувати, що надання житлово-комунальних послуг водночас є різновидом підприємницької діяльності та важливою формою реалізації соціальної функції держави, оскільки житлово-комунальні ресурси призначені для забезпечення процесу життєдіяльності населення. Зниження якості послуг безпосереднім чином впливає на стан здоров'я людей, рівень санітарно-епідеміологічного благополуччя, ступінь благоустрою житлових приміщень тощо. Розвиток законодавства, що регулює діяльність із надання житлово-комунальних послуг, є важливим завданням держави.

Існування в Україні розвиненої нормативно-правової бази, що регулює надання житлово-комунальних послуг, зумовлює необхідність подальшого вдосконалення правової парадигми розвитку житлово-комунального господарства. На нашу думку, першочерговою необхідністю є вдосконалення дефініції «житлово-комунальні послуги». Грунтуючись на існуючому спектрі думок та ураховуючи сучасну практику нормотворення, пропонуємо поняття «житлово-комунальна послуга» розширено тлумачити як результат особливо соціально значущої господарської діяльності, спрямованої на створення належних (безпечних, комфортних) умов використання житлових і нежитлових приміщень, будинків і споруд, комплексів будинків і споруд відповідно до закріплених у чинному законодавстві науково та економічно обґрунтованих нормативів, норм, стандартів, порядків і правил. Також вважаємо доцільним запровадити класифікацію житлово-комунальних послуг за сту-

пенем обсягу та обов'язковості надання (виходячи з необхідності забезпечення нормальної життєдіяльності громади або окремих осіб) на основні та додаткові (факультативні). До переліку основних слід віднести такі житлово-комунальні послуги, які повинні надаватися в обов'язковому порядку з метою забезпечення необхідного благоустрою житлових будинків, житлових і допоміжних приміщень, прибудинкової території з урахуванням умов відповідного населеного пункту, їх відповідності до передбачених чинним законодавством технічних і санітарних стандартів. Додатковими слід вважати житлово-комунальні послуги, що надаються окремо на підставі договору між виконавцем і споживачем (наприклад, встановлення відео нагляду за прибудинковою територією, догляд за зеленими насадженнями, прикрашення прибудинкової території у святкові дні, встановлення і обслуговування дверей під'їздів (воріт, шлагбаумів, огорож тощо).

Зважаючи на виняткову соціальну значущість житлово-комунальних послуг, вони можуть розмежовуватися на якісні та неякісні. Якісними мають визнаватися такі житлово-комунальні послуги, які задовольняють потреби споживача та відповідають нормативним вимогам. Натомість неякісними варто визнати житлово-комунальні послуги, які не задовольняють потреби споживача та не відповідають нормативним вимогам, а також виконані не в повному обсязі. В означеному контексті особливої уваги заслуговує категорія «якість житлово-комунальних послуг», що є сукупністю нормативних властивостей і характеристик житлово-комунальної послуги, що визначає її здатність задовольняти встановлені та/або передбачувані потреби споживача відповідно до вимог законодавства.

На нашу думку, назріла потреба запровадження поняття «недолік житлово-комунальної послуги», що може тлумачитися як невідповідність житлово-комунальної послуги умовам якості, передбаченим законодавством та договором зі споживачем, а також несвоєчасне та/або в неповному обсязі надання житлово-комунальної послуги.

1. Михайлов А. Услуги как форма бизнеса / А.Михайлов // Предпринимательство, хозяйство и право. – 1999. – № 1. – С. 51-58.

2. Космін Ю.П. Поняття та види послуг. Договори про надання юридичних і фактичних послуг / О.А. Підпригора, Д.В. Боброва, Н.С. Кузнецова та ін. // Цивільне право: навчальний посібник. – К.: Вентурі, 1996. – 265 с.

3. Приходько В. Послуга як правова категорія договору розшуку/ В. Приходько// Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 5. – С. 82-87.

4. Ємельянчик С. Послуга в цивільному праві / С. Ємельянчик // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 3. – С. 108-114.

5. Резнікова В.В. Послуга як правова категорія та ознака посередницьких договорів / В.В. Резнікова // Університетські наукові записки. – 2007. – № 4 (24). – С. 234-240.

6. Про захист прав споживачів : закон України від 12.05.1991 р. № 1023 – XII: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1023-12>.

7. Про стандарти, технічні регламенти, та процедури оцінки відповідності: закон України від 01.12.2005 р. № 3164 – ІУ: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3164-15>.

8. Правила надання послуг з технічного обслуговування і ремонту транспортних засобів: наказ Міністерства транспорту від 11.11.2002 року № 792: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0122-03>.

9. Про житлово-комунальні послуги: закон України від 24.06.2004 № 1875-ІУ: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1875-15>.

10. Повноваження центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін і тарифів на окремі види продукції, товарів і послуг: постанова Кабінету Міністрів від 25.12.1996 № 1546: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1875-15>.

11. Про теплопостачання: закон України від 02.06.2005 року № 2633-ІУ: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2633-15>.

12. Про питну воду та питне водопостачання: закон України від 10.01.2002 року № 2918-ІІІ: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2918-14>.

13. Про затвердження Правил надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення та типового договору про надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення: постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2005 року № 630: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/630-2005-%D0%BF>.

14. Про затвердження типового договору про надання послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій: постанова Кабінету Міністрів України від 20.05.2009 року № 529: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/529-2009-%D0%BF>.

Отримано 29.10.2013